

PROYECTO DEL IDPC

Aplicación eficaz de las leyes en material de drogas

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que está especializada en cuestiones relacionadas con el uso y la producción de drogas ilegales. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas que se fundan sobre evidencias científicas que reducen eficazmente el daño relacionado con las drogas. La red difunde asimismo los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas, y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

El análisis que planteamos con respecto a los actuales dilemas a los que se enfrentan las políticas nacionales e internacionales en material de estupefacientes fiscalizados surge de nuestro entendimiento de que las iniciativas para eliminar la producción, la distribución y el consumo de drogas ilegales nunca alcanzarán un éxito absoluto. La experiencia acumulada durante todo un siglo de fiscalización de estupefacientes demuestra que lo máximo que se puede esperar es contener las dimensiones del mercado y, al mismo tiempo, minimizar las consecuencias socio-sanitarias nocivas. Sin embargo, hay aún muchos lugares del mundo en los que las estrategias y tácticas de aplicación de la ley siguen centradas exclusiva o principalmente en el arresto y castigo de consumidores y traficantes, y en la confiscación de drogas. Estos enfoques tradicionales pueden lograr un impacto a corto plazo o localizado sobre la oferta de drogas ilegales, pero no cabe esperar que los organismos competentes ‘solucionen’ el problema de las drogas únicamente a través de estas medidas.

Lo que se necesita es un enfoque más equilibrado y multidisciplinario, con el que las autoridades competentes combinen la lucha contra los delincuentes implicados en el tráfico de estupefacientes con una serie de actividades que apoyen los programas socio-sanitarios destinados a los consumidores de drogas. Este cambio de acento exige que los responsables de la formulación de políticas y los administradores de los cuerpos y fuerzas policiales articulen un conjunto de objetivos más amplio, trabajen en colaboración con organismos especializados en cuestiones sanitarias y sociales, y reorienten los recursos hacia las formas de actividad delictiva relacionada con las drogas que provocan mayores daños a individuos y comunidades.

Este documento establece los motivos por los que consideramos que las estrategias y tácticas de aplicación de la ley deben cambiar y destaca las áreas en que pensamos que se podría desarrollar un empleo más eficaz de los recursos. Durante los próximos meses y años, organizaremos encuentros entre veteranos profesionales del campo de la aplicación de la ley para discutir y desarrollar estos conceptos, y posteriormente difundir estas ideas entre responsables de formular y ejecutar políticas de todo el mundo a través de presentaciones en conferencias y seminarios, así como consultorías.

Por qué debemos plantear un nuevo enfoque

Las convenciones de fiscalización de estupefacientes de las Naciones Unidas, así como la legislación nacional de todo el mundo, se basan en la idea de que la rigurosa aplicación de las leyes que prohíben la producción, la distribución y el consumo de drogas –como la heroína, el cannabis y la cocaína– conducirán, en última instancia, a la eliminación de su oferta y demanda y, por consiguiente, a la erradicación del mercado ilegal. Las estrategias y tácticas utilizadas para alcanzar estos objetivos han ido desde la erradicación de cultivos y los programas de desarrollo alternativo a la investigación y e interceptación física basadas en información de inteligencia para detener la distribución, así como la detención y el castigo de aquellas personas halladas en posesión de sustancias fiscalizadas. Últimamente, se han desarrollado estrategias que se centran en los precursores químicos usados para producir drogas, en abordar la corrupción asociada a los mercados de drogas, en el blanqueo de dinero y en la confiscación de bienes. A pesar de tan amplia diversidad de actividades, los responsables de políticas y los encargados de aplicar la ley se han encontrado con que, aunque las operaciones que culminan con éxito pueden cambiar temporalmente la ubicación y el carácter de la producción y distribución de estupefacientes, las dimensiones generales del mercado de las drogas muestra una resistencia notable ante nuestros esfuerzos por reducirlas. La ONU revisó hace unos meses los últimos diez años del sistema de fiscalización de estupefacientes y tuvo que añadir, aunque fuera a su pesar, que no se ha conseguido reducir el volumen de la demanda y la oferta mundiales. En lo que se refiere al plano nacional, durante este mismo período, ningún Gobierno ha alcanzado una reducción significativa y sostenida del nivel de consumo o distribución de drogas en su territorio. El mejor tanto que se pueden apuntar las actuales estrategias es que están ayudando a contener el problema, es decir, que la escala del mercado, la delincuencia asociada a las drogas y las consecuencias socio-sanitarias serían posiblemente mucho mayores si no existieran las actuales iniciativas.

Además de esta realidad, debemos hacer frente al hecho de que muchas de nuestras estrategias y tácticas acarrear, de por sí, consecuencias negativas, y pueden incluso resultar contraproducentes. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD; el organismo, con sede en Viena, encargado de supervisar el sistema mundial de fiscalización de estupefacientes) articula estos dilemas como ‘consecuencias indeseadas’, entre las que cabe destacar:

- La creación de un enorme y lucrativo mercado negro que es explotado por la delincuencia organizada, con lo que aumenta de forma significativa su poder y alcance. Las acciones represivas contra estos mercados pueden generar las condiciones que benefician a los delincuentes más violentos y crueles.
- El ‘efecto globo’. Las acciones que funcionan contra un determinado aspecto del mercado (una zona de cultivo o un lugar en que se trafica, por ejemplo) solo desplaza la actividad hacia otra área, donde las consecuencias son más nocivas. Hay también analistas que han detectado que una operación fructífera contra una determinada red de tráfico desemboca en una intensificación de la violencia, ya que otros grupos traficantes luchan entre sí por ‘el territorio’ que ha quedado vacío.
- El desplazamiento de políticas. Se trata del coste de oportunidad o coste alternativo de utilizar unos recursos finitos en estrategias y tácticas ineficaces. El resultado, lógicamente, es que hay menos recursos disponibles para acciones eficaces, como las que repasamos a continuación.
- La marginación de los consumidores de drogas. Las actividades represivas contra los consumidores, así como la condena social de su comportamiento que las rodea, suele ser contraproducente para alcanzar nuestro objetivo de volver a integrarlos en la sociedad dominante. Criminalizar, arrestar y encarcelar a los consumidores de drogas no ha demostrado impedir el consumo, pero sí rompe con los lazos familiares y comunitarios positivos y socava su acceso a servicios sanitarios, empleo y educación.

Estos dilemas estratégicos no significan que los organismos encargados de la aplicación de la ley deban abandonar sus esfuerzos para controlar los mercados de drogas, sino que debemos reflexionar y planificar con cuidado, poniendo un mayor acento en los impactos socio-sanitarios del mercado y de nuestras propias actividades.

Un nuevo conjunto de objetivos y prioridades

El quid de esta cuestión pasa por un replanteamiento de las prioridades y los objetivos adecuados para las actividades de represión contra los mercados y el consumo de drogas. Fundamentalmente, es deber de los cuerpos policiales y de otras autoridades de aplicación de la ley servir y proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos. Como ya hemos explicado, los responsables de políticas y los encargados de aplicar la ley han supuesto que la mejor forma de proteger a los ciudadanos de los daños relacionados con las drogas es concentrarse en la batalla para eliminar los mercados ilegales, con lo que se supone que se eliminan también la delincuencia y los problemas socio-sanitarios asociados. Así pues, los objetivos operativos han hecho hincapié en medir los logros en función de su utilidad para alcanzar dicha meta, como:

- El área de cultivos destruidos.
- El número de centros de producción decomisados.
- El volumen de drogas o precursores incautadas.
- El número de operaciones de tráfico interceptadas.
- El número de consumidores o pequeños traficantes arrestados.

Lamentablemente, ninguno de estos indicadores ha demostrado servir como una guía precisa para evaluar si se están reduciendo realmente las dimensiones generales del problema. Por ejemplo, hay operaciones con las que se ha conseguido dismantelar grupos traficantes que no se han traducido en una reducción sostenida de la oferta de drogas y la erradicación de cultivos no ha conducido a una reducción de la producción mundial de drogas. De nuevo, esto no quiere decir que los organismos pertinentes deban cesar todas las actividades concebidas para alcanzar estos objetivos, sino que debemos aplicar una visión más sofisticada al establecer un conjunto apropiado de objetivos estratégicos y mejorar nuestro análisis de la interacción entre éxitos operativos y la consecución de dichos objetivos.

A efectos prácticos, esto supone centrar los objetivos más en torno a los resultados con respecto al mercado de las drogas, pero también con respecto a sus consecuencias. Por lo tanto:

- Los objetivos relacionados con el mercado se deberían centrar más en indicadores de resultados:
 - ¿Han aumentado las operaciones de aplicación de la ley el precio de una droga concreta en un mercado determinado?
 - ¿Han reducido las operaciones de aplicación de la ley la oferta de una droga concreta entre los jóvenes (medido con indicadores de nivel de consumo o de facilidad de acceso)?
 - ¿Han ayudado las operaciones de aplicación de la ley a aumentar la edad media de iniciación al consumo de drogas?
- Los objetivos deberían centrarse más en medir la delincuencia relacionada con las drogas:
 - ¿Se han reducido los beneficios, el poder y el alcance de grupos de delincuencia organizada?
 - ¿Ha disminuido la violencia asociada a los mercados de drogas? ¿Ha descendido el nivel de corrupción relacionado con los mercados de las drogas?
 - ¿Ha bajado el nivel de delitos menores cometidos por farmacodependientes para financiar su hábito?

- Los objetivos deberían contemplar la aportación de las iniciativas de aplicación de la ley a programas socio-sanitarios:
 - ¿A cuántos farmacodependientes han derivado los organismos de aplicación de la ley a servicios de tratamiento?
 - ¿Se ha reducido el nivel de muertes por sobredosis?
 - ¿Ha bajado el nivel de contagios de VIH entre los consumidores de drogas?

Evidentemente, un conjunto de objetivos tan variado y complejo debería ser objeto de un cuidadoso examen y desarrollo, pero representaría una medida mucho más equilibrada y significativa de la aportación de los organismos de aplicación de la ley a la salud y el bienestar de la población para la que trabajan. También exigirían un claro enfoque de colaboración, a través del que los distintos organismos cooperan para conseguir unos objetivos comunes. Diríamos que se trata de lo más acertado, ya que no queda sombra de duda de que el problema de las drogas no puede ser tratado eficazmente por una única instancia de Gobierno. También es algo apropiado desde el punto de vista político, ya que debemos tender a alejarnos de la separación de enfoques (en los que, a menudo, las estrategias de sanidad y de represión se contradicen entre sí) y de la situación en que los responsables de las políticas de drogas son criticados una y otra vez por no cumplir con los objetivos de reducción de la escala del mercado. Esta realidad se repite tanto en los contextos nacionales como en el plano internacional, y los medios y la opinión pública en general cada vez se muestran más escépticos ante las voces que afirman que el triunfo se halla a la vuelta de la esquina. Debemos encontrar un mejor diálogo.

Un nuevo acento para las actividades de aplicación de la ley

La buena noticia es que hay numerosos ejemplos de prácticas de aplicación de la ley en todo el mundo que han demostrado que, adoptando una nueva perspectiva y la creatividad en su planificación y ejecución, este enfoque más amplio puede proporcionar resultados tangibles. A continuación, se presentan cuatro áreas en que las autoridades pertinentes pueden adoptar un enfoque de este tipo:

Reorientación de la lucha contra la delincuencia organizada

Partiendo del supuesto de que la aplicación de la ley nunca conseguirá eliminar el mercado de las drogas ilegales (es decir, que unas largas y costosas operaciones para desmantelar un grupo sólo llevan a que lo sustituya otro), el acento de nuestras estrategias y operaciones debería ponerse en limitar las actividades de aquellos grupos e individuos cuyas acciones están provocando mayor perjuicio a la sociedad, ya sea a través de la corrupción de funcionarios e instituciones, la violencia y la intimidación contra ciudadanos que respetan la ley o la tergiversación o el menoscabo de actividades económicas legítimas. Las iniciativas contra los grupos de delincuencia organizada, por tanto, se deberán basar en información de inteligencia de calidad sobre el impacto de sus actividades en la sociedad. Esto podría conllevar tomar algunas decisiones difíciles con respecto a las prioridades, y centrarse más en los aspectos nocivos de sus actividades y menos en sólo las confiscaciones y los arrestos, o bien fomentar que los mercados se desarrollen lejos de lugares públicos o estén dominados por redes de amistad no violentas. Esto supondrá un uso mucho más eficaz de los recursos para reducir los daños provocados por la delincuencia organizada.

Reducción de la violencia relacionada con el mercado

Un elemento clave de esta estrategia más amplia pasa por poner un acento concreto en la reducción de la violencia y la intimidación asociadas a los mercados de drogas. En los países de origen y de tránsito, ésta es la consecuencia del mercado de las drogas ilegales que afecta más directamente a los ciudadanos que respetan la ley. El objetivo clave, por lo tanto, debería ser minimizar el nivel de violencia. Puede que la mejor forma de conseguirlo sea desarticular grupos concretos o arrestar y encarcelar a personas clave, pero también se puede lograr con mayor eficacia gestionando el mercado con creatividad: concertando treguas entre grupos rivales o dirigiendo la represión contra

aquellos que emplean la violencia en sus actividades. Un ejemplo bien conocido de este enfoque pragmático se dio en la ciudad estadounidense de Boston, a mediados de los años noventa, cuando, tras un aumento inexorable de los asesinatos entre bandas y en relación con las drogas, la policía de la ciudad y una coalición de grupos de base confesional instaron a los jefes de las bandas a encontrar una forma de reducir la violencia. Como parte de este enfoque, la policía dejó claro que su prioridad represiva se centraría muy especialmente en los lugares, los grupos y las personas con respecto a los que se atestiguara el uso de delincuencia violenta (sobre todo, el uso de armas automáticas). Esta situación generó las condiciones para que los propios líderes de las bandas tuvieran un incentivo para garantizar que no se produjeran incidentes violentos y, en los años que siguieron, Boston experimentó un descenso del 63 por ciento en el índice de homicidios. Otras ciudades estadounidenses también han vivido experiencias positivas con este enfoque de 'compromisos', que no limita necesariamente las dimensiones del mercado, pero que rebaja drásticamente los índices de asesinatos y lesiones que lo acompañan.

Derivación de farmacodependientes a servicios de tratamiento

La forma más habitual de delincuencia relacionada con las drogas son los pequeños robos y estafas cometidos por consumidores farmacodependientes para conseguir dinero con el que procurarse estupefacientes. Muchos países han descubierto que estos hechos representan un porcentaje significativo de sus índices globales de ciertos tipos de delitos menores. Aquellos que han puesto en marcha iniciativas para identificar a los delincuentes más activos y derivarlos a programas de tratamiento de farmacodependencia han llegado a la conclusión de que se trata de un mecanismo muy rentable para reducir los índices de delincuencia. Dado que los organismos de aplicación de la ley entran regularmente en contacto con estos delincuentes, están en una buena posición para desempeñar este papel de identificación y derivación. Los programas de derivación en centros de arresto, los planes de desvío del sistema jurídico penal y los programas de tratamiento de farmacodependencias en centros penitenciarios han demostrado su eficacia para alejar a los consumidores farmacodependientes de un estilo de vida que gira en torno a la pequeña delincuencia y la toxicomanía. Las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, por lo tanto, pueden poner un mayor acento en derivar a estas personas a servicios de tratamiento en lugar de ceñirse únicamente al proceso, mucho más caro, de arrestarlas y encarcelarlas. Este proceso de identificación y derivación tiene muchos modelos distintos en el mundo, pero puede que el país que ha ido más lejos en la integración de este principio a su política nacional sea Portugal. En 2001, el Gobierno portugués adoptó una ley que decretaba que todas las personas arrestadas por posesión de estupefacientes no se presentarían ante un tribunal penal, sino ante un grupo multidisciplinario, que evaluaría las necesidades de tratamiento de esa persona (los delitos de tráfico seguirían siendo competencia de los tribunales). Desde entonces, la gran mayoría de los arrestados por delitos de drogas en Portugal han sido derivados a programas de tratamiento y educación, en lugar de ser enviados a los tribunales y cárceles. Además de descongestionar un sistema judicial y penitenciario muy masificado, las evaluaciones de este enfoque han mostrado un impacto positivo general con respecto a la reincidencia y la reintegración social de los farmacodependientes, además de un ahorro considerable de costes para el Gobierno.

Apoyo a los programas de salud pública

Los consumidores de drogas suelen vivir al margen de la sociedad. La pobreza y la alienación suelen ser factores favorables al desarrollo de una farmacodependencia (las condiciones de vida difíciles y los traumas emocionales pueden incrementar aún más la vulnerabilidad) y, a su vez, la farmacodependencia exacerba estos problemas. También debemos reconocer que muchos de nuestros propios programas y políticas aumentan esta 'exclusión social', ya que arrestar y castigar a los consumidores de drogas o negarles el acceso al mundo laboral o educativo puede dificultar que se rehabiliten o se reintegren en la sociedad dominante. En estas condiciones de exclusión social, el consumo de drogas suele conllevar unos importantes riesgos para la salud, ya sea de sobredosis o de contagio de infecciones de transmisión sanguínea como la hepatitis o el VIH/SIDA. De hecho, la pandemia mundial de VIH se debe en muchos países a que los consumidores comparten jeringuillas para inyectarse drogas y las autoridades de la sanidad pública están inmersas en una

lucha global para intensificar las medidas preventivas dirigidas a los consumidores de drogas. Muchas de estas medidas –como la distribución de agujas esterilizadas– se aplican mientras los consumidores mantienen su hábito, pero su objetivo es mantenerlos con vida y con salud, y animarlos a estudiar posibles tratamientos. Así pues, muchos organismos de aplicación de la ley se han mostrado reacios a respaldar estas iniciativas, ya que consideran que consienten y perpetúan el consumo de estupefacientes. Esta falta de claro apoyo y colaboración resulta decepcionante; las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deberían ser actores clave en el diseño y la ejecución de estrategias para mejorar la salud pública y, más concretamente, de las medidas para reducir los contagios de VIH y las muertes por sobredosis. Los profesionales de la policía y los tribunales, en concreto, suelen estar en constante contacto con grupos de alto riesgo y pueden desempeñar un papel fundamental para proporcionar asesoramiento e información, facilitar agujas y otros equipamientos que garanticen un consumo más seguro y facilitar respuestas rápidas a las sobredosis. Allí donde los organismos policiales y sanitarios han trabajado conjuntamente para alcanzar objetivos comunes en este ámbito, han podido demostrar un claro éxito en la reducción de los índices de contagio de VIH y muertes por sobredosis.

En los últimos años, se ha hecho muy difícil reivindicar que se estén logrando cumplir los objetivos de las políticas de drogas. El hecho de que no se haya alcanzado una serie de objetivos de erradicación o reducción, tanto en el plano nacional como internacional, ha conducido a una creciente desilusión con las estrategias de aplicación de la ley y reducción de la oferta. Las autoridades policiales, sin embargo, seguirán teniendo un papel protagonista en la gestión de los mercados y el consumo de drogas, pero los administradores y estrategias encargados de dicha gestión deberán trabajar hacia un conjunto de metas y actividades más amplias y equilibradas si desean hacer un uso más eficaz de los recursos para limitar el impacto de los mercados y el consumo de drogas en la sociedad. Esta iniciativa del IDPC organizará encuentros entre veteranos profesionales del campo de la aplicación de la ley para discutir las implicaciones de este replanteamiento del papel de la actividad represiva y qué significa esto para los programas y estrategias en su área de competencia. Perfeccionaremos las ideas que se presentan en este documento, las presentaremos a través de conferencias, seminarios y asesorías, y fomentaremos y dinamizaremos el debate en el seno de la comunidad que trabaja en la aplicación de la ley. Si desea conocer más detalles de esta labor o participar en ella, póngase en contacto con Tom Lloyd, jefe de policía (jubilado y valedor del galardón Queen's Police Medal) en tom@lloyd.me.uk o con Ann Fordham, coordinadora del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas en afordham@idpc.net.